

NOTE D'INFORMATION

Circulation Sécurité
Equipement Exploitation **89**

Auteur : CETE de l'Est

Editeur : SETRA

LES PROBLEMES JURIDIQUES LIES AU SERVICE HIVERNAL

Janvier 1991

Après avoir rappelé le cadre réglementaire existant, cette note développe les risques de litiges tenant à la notion de défaut d'entretien normal suivant les événements atmosphériques et l'importance de la route. Elle rappelle ensuite les divers risques (et moyens de s'en prémunir) consécutifs à l'intervention hivernale. Le problème particulier des traverses d'agglomération est analysé à la fin.

1 - LE CADRE REGLEMENTAIRE EXISTANT

La Directive sur "l'organisation et l'exécution du Service Hivernal" du 4 septembre 1978 fixe les niveaux de service des différents types de voies du réseau routier.

- Les routes les plus importantes reçoivent un niveau S1, à savoir :
  - un service continu et prioritaire visant à maintenir les conditions de circulation normales ou à rétablir des conditions de circulation acceptables dans les meilleurs délais.

  Ces délais sont :
  - de 1 h 30 en traitement du verglas (entre l'alerte et la fin du traitement).
  - de 4 h pour la mise au noir après la fin de la chute de neige, les délais de rotation de raclage s'échelonnant entre 1 h 30 et 2 h 30 selon les conditions d'enneigement.

  Ce niveau de service constitue un objectif à atteindre et **en aucun cas une garantie de résultats** puisque des circonstances exceptionnelles peuvent ralentir voire bloquer toute intervention. La circulation des poids lourds, principalement des semi-remorques, en est une démonstration tous les hivers.
- Pour le niveau S2, l'objectif est de rétablir, pour une heure prédéfinie de la matinée, des conditions de circulation acceptables, les délais d'intervention étant les mêmes que ceux du S1.
- Le niveau S3 ne donne ni délai, ni période d'intervention. On y traite avec les moyens du S1 et du S2, une fois ceux-ci libérés.

Cette Directive, applicable au réseau routier national, peut bien entendu être étendue au réseau départemental après concertation avec le département.

Ce cadre est bien sûr adaptable et il appartient à chaque maître d'œuvre de négocier, dans l'élaboration du Plan d'Intervention de Viabilité Hivernale (P.I.V.H.), une définition des niveaux de service compatible avec les réalités géoclimatiques locales et les moyens du service.

Une large diffusion de ces niveaux de service et du réseau sur lequel ils sont appliqués paraît nécessaire.

2 - LA NOTION DE DEFAUT D'ENTRETIEN NORMAL

Le "défaut d'entretien normal" correspond à une situation anormalement dangereuse liée à l'état de la chaussée et de ses abords. Il s'apprécie par le bon sens et la répétition des accidents qu'il cause mais aussi au regard de la jurisprudence et de la réglementation en vigueur. Le Tribunal se place du point de vue de l'usager mais tient compte des moyens d'action du service (qui a la charge de la preuve des mesures prises pour remédier au danger), ainsi que de l'origine et de l'étendue du phénomène.

2.1 Le verglas généralisé atmosphérique

Traditionnellement, la jurisprudence estime que le verglas est "un risque ordinaire de la circulation contre lequel les usagers de la voie publique doivent se prémunir en prenant toutes les précautions utiles et dont ils sont tenus de supporter les conséquences". Même l'absence de salage, de sablage ou de signalisation ne peut engager la responsabilité de l'Administration.

Sa responsabilité est également écartée si la route est restée verglacée malgré le salage ou glissante en raison de l'humidité due à ce salage.

Toutefois, sur autoroutes, l'absence de signalisation (compte tenu des moyens et du faible nombre d'accès) sera appréciée plus sévèrement (existence, délai de mise en place, ...) comme un défaut d'entretien normal.

2.2 Le verglas localisé de nature atmosphérique

Souvent le verglas se produit à des endroits particulièrement humides ou mal exposés. Ces plaques sont très dangereuses pour les usagers ne connaissant pas la route, alors que le service connaît ces points d'expérience.

Dans ce cas, la jurisprudence considère qu'il y a défaut d'entretien susceptible d'engager la responsabilité publique dès lors qu'il n'est pas démontré que le traitement a été effectué ou que le risque de verglas a été signalé.

Chaque fois que cela est nécessaire, il est conseillé d'implanter le panneau A4 avec le pannonceau M9 "verglas fréquent".

Au contraire, la responsabilité de l'Administration n'est pas engagée si elle peut prouver le caractère exceptionnel de la formation de verglas (venue d'eau après pluies inhabituelles par exemple).

2.3 Les plaques de glace

Le terme "plaque de glace" est utilisé pour traduire que le phénomène n'est pas naturel mais que l'arrivée de l'eau sur la chaussée est imputable à l'homme et généralement au mauvais fonctionnement d'un ouvrage (obstruction d'un caniveau, fuite d'une borne-fontaine ou d'une canalisation, eau répandue...).

Dans ce cas la responsabilité de l'Administration est engagée, sauf s'il y a eu traitement ou apposition d'une signalisation spécifique (AK14 + M9 "plaque de glace").

L'Administration peut se retourner contre un tiers responsable (mairie, particulier, entrepreneur, ...) soit par un appel en garantie devant le tribunal administratif si le tiers responsable est justiciable de ce tribunal (personne publique, entrepreneur, personne privée liée à l'Administration par un contrat de droit public), soit par une action récursoire séparée (si le tiers responsable est une personne privée non liée à l'Administration par un contrat de droit public) intentée devant les tribunaux judiciaires par l'Agent judiciaire du trésor.

2.4 La neige

La jurisprudence en la matière est très rare, traduisant le fait que le phénomène très visible et le plus souvent généralisé incite naturellement les usagers à la prudence.

Les accidents, peu nombreux, sont souvent des sorties de route dont les limites ne sont plus visibles. Ce fait ne peut être considéré comme un défaut d'entretien normal de l'ouvrage public susceptible d'engager la responsabilité de l'Administration.

En outre, les juges se montrent sévères à l'égard des usagers qui n'ont pas adapté leur vitesse en fonction de l'existence d'un obstacle naturel parfaitement visible (exemple de la neige transformée en boue glissante par un salage).

3 - RISQUES CONSECUTIFS A L'INTERVENTION HIVERNALE

3.1 Accidents impliquant des engins du service

3.1.1 *Conduite d'engins privés par le personnel de l'Administration et inversement*

La responsabilité de l'Administration peut être engagée en cas d'accidents causés soit par un véhicule administratif conduit par le personnel d'une entreprise, soit par un véhicule appartenant à une entreprise et conduit par un agent public, soit même par un véhicule privé conduit par un agent privé.

L'appartenance du véhicule et le statut du conducteur importent peu. La conduite d'un véhicule à des fins de service public introduit la notion d'"agent public" et engage la responsabilité de l'Administration.

3.1.2 *Attitude générale du juge*

Le juge est sévère pour l'Administration dans ce domaine. La responsabilité de celle-ci est retenue dans 80 % des affaires. Seule la faute de la partie adverse permet parfois d'atténuer sa responsabilité.

Le juge accepte cependant de prendre en compte les arrêtés préfectoraux accordant un droit d'empiètement et de priorité en faveur des engins affectés au service hivernal.

3.1.3 *Eléments retenus par le juge pour fonder la responsabilité de l'Administration*

- Non respect des arrêtés préfectoraux (exemple : signalisation déficiente).
- Non respect de l'article R 148 du Code de la Route : champ de visibilité du conducteur insuffisant et absence d'un convoyeur pouvant le guider.
- Absence de précautions suffisantes pour la recherche d'un véhicule enfoui et signalé de façon approximative par son propriétaire.

– Absence de mesures de prudence s'imposant par la seule configuration dangereuse des lieux.

3.1.4 *Eléments retenus par le juge à l'encontre de la partie adverse*

– Non respect de l'article R 11-1 du Code de la Route : le conducteur doit rester maître de sa vitesse et l'adapter en fonction de l'état de la chaussée notamment lorsque celle-ci ne lui apparaît pas entièrement dégagée ou risque d'être glissante.

– Non respect des arrêtés préfectoraux accordant un droit de priorité aux engins de déneigement, à la condition toutefois que les deux parties aient eu le temps de s'apercevoir.

– Non respect d'arrêtés préfectoraux sur les équipements spéciaux obligatoires.

– Stationnement irrégulier.

3.1.5 *Evénements n'étant pas considérés par le juge comme des situations de force majeure propres à exonérer l'Administration de toute responsabilité*

– Véhicule enfoui sous la neige, dans une région montagneuse.

– Dérapage d'un chasse-neige.

Dans l'attente d'une possible instauration par le Code de la Route d'une priorité de passage en faveur des engins de déneigement, il convient de continuer à faire prendre des Arrêtés préfectoraux, départementaux et communaux réglementant la circulation au droit des interventions de salage ou de déneigement (cf. circulaire TP 1078 du 10 décembre 1954 pour l'Arrêté-type "déneigement" et circulaire TP 370 du 29 juillet 1958 pour l'Arrêté-type "sablage ou salage").

Ces arrêtés seront portés à la connaissance du public (en même temps que les niveaux de service par exemple).

3.1.6 *Mesures destinées à limiter les conséquences juridiques des accidents*

Dans le cas d'un accident, la responsabilité de l'Administration ou de ses agents est presque toujours recherchée.

Il est donc indispensable, sans attendre une lettre de réclamation et encore moins une requête contentieuse :

– que les constatations nécessaires soient faites le plus rapidement et le plus complètement possible,

– que les tournées de surveillance soient portées sur un registre *ad hoc* (à feuillets numérotés et paraphés),

– de saisir au plus tôt la cellule contentieux de la DDE,

– que les preuves propres à dégager la responsabilité de l'Administration soient recherchées très rapidement, témoignages écrits, constat d'huissier fait à la demande de l'Administration, dossier photographique, etc.,

– de demander à être entendu par la gendarmerie si un constat a été fait (ce qui suppose un contact suivi entre les brigades et les conducteurs). On évitera les dépositions isolées, les conducteurs consulteront au préalable le subdivisionnaire.

en cas de requête contentieuse :

– de saisir au plus vite la cellule contentieux de la DR ou de la DAG,

– de s'opposer à l'agent judiciaire du Trésor qui pourrait pour des questions financières être tenté de ne pas faire appel dans des jugements trop défavorables au service.

3.2 Déplacement des véhicules des usagers

Il arrive que les bénéficiaires des actions de déplacement de leur véhicule demandent une indemnisation des dommages qui ont pu être causés à cette occasion.

L'affaire est complexe (juridiction compétente, type de responsabilité) et on se reportera utilement aux notes de la D.A.G. : AG/AJ2 VEH du 10.06.1982 et de la DR. REG1 n° 753 du 9.07.1982 pour l'éclairer.

Pour simplifier, on peut retenir :

- Si des personnes sont en danger : une intervention immédiate est indispensable.
- Si le véhicule est abandonné : en application de l'article L 25.1 du Code de la Route, seuls les fonctionnaires de police en tenue et les militaires de la gendarmerie sont habilités, sur prescription de l'officier de police judiciaire territorialement compétent, à ouvrir ou faire ouvrir, déplacer ou faire déplacer ce véhicule.
- Si le gardien du véhicule est présent et qu'il demande à être dépanné, aucune mesure (signature d'une décharge par exemple) n'a de valeur pour nous soustraire de notre responsabilité en cas de dommage.

Ceci doit nous inciter à la plus grande prudence dans le "coup de main" qu'on apporte aux usagers de la route, d'autant plus que nos matériels ne sont pas adaptés à cette fonction de remorquage.

3.3 Dégâts aux tiers lors des opérations

Les tiers sont considérés comme non usagers (riverains en général).

Les dégâts peuvent survenir à la suite de salages (plantation) ou de déneigement (bourrelet de neige, salissure de façade, dégradation de clôtures...).

La responsabilité de l'Administration est engagée si le dommage revêt un caractère anormal et spécial, à savoir :

- que le dommage subi excède la marge d'inconvénients inhérents à l'existence et au fonctionnement du service public que les usagers doivent normalement supporter (anormalité du dommage) ;
- que seuls quelques citoyens pâtissent de ce dommage (spécialité du dommage).

Pour les dégâts pouvant survenir lors d'opération de service hivernal en traverse, il convient de rappeler au responsable du service (en l'occurrence la commune au terme des articles L 131.2 et L 131.3 du Code des Communes) son devoir de prendre en charge les dégâts occasionnels survenus à la suite des opérations hivernales.

3.4 Responsabilité pénale des agents

En règle générale, la responsabilité civile des agents de l'Etat ne peut être mise en cause dans l'exercice de leurs fonctions : la responsabilité de l'Etat se substitue à la leur.

Par contre, la responsabilité pénale d'un agent peut être mise en cause. Celui-ci risque des poursuites, et le cas échéant l'inculpation pour infraction à certaines dispositions du code pénal, en particulier :
- les articles 319 et 320, dans l'éventualité de dommages corporels graves consécutifs à l'imprévoyance, l'imprudence, la négligence ou le non respect des règlements.

Un agent dans cette situation est tenu de se présenter personnellement devant le juge qui appréciera les conditions de responsabilité.

L'agent condamné à payer une amende devra l'acquitter de ses propres deniers.

4 - DIVERS ASPECTS LIES AU CODE DE LA ROUTE

4.1 Limitation du temps de circulation et chronotachygraphe

Le règlement CEE n° 3820/85 du 20 décembre 1985 (décret n° 86-1130 du 17 octobre 1986 le rendant applicable) stipule explicitement sa non application aux véhicules affectés aux services de voirie.

4.2 Limitation de vitesse

Un véhicule d'intervention n'est soumis à aucune limitation particulière de vitesse.

L'article 1 de l'arrêté type joint à la circulaire n° 57 du 29 juillet 1958 (circulaire interministérielle - Ministère de l'Intérieur - Ministère des Travaux Publics, des Transports et du Tourisme) préconise de limiter la vitesse d'un véhicule d'épandage à 20 km/h s'il emprunte l'axe de la chaussée.

Cette mesure ne touche pas les routes à chaussées séparées.

4.3 Gabarit et poids des engins

La circulaire interministérielle (Intérieur - Travaux Publics, Transports et Tourisme) n° 134 du 10 décembre 1954 relative à la circulation du matériel de déneigement précise sans ambiguïté que "les matériels de déneigement ne sont soumis à aucune obligation de largeur".

Par contre, aucune dérogation ne permet de dépasser le P.T.A.C. annoncé dans la fiche technique du constructeur.

Ce point est très important car il s'avère qu'en pratique un camion équipé d'une lame et d'une saleuse chargée à plein est très souvent en surcharge, et qu'en cas d'accident la responsabilité personnelle des agents de conduite pourrait être engagée.

4.4 Pneus à crampons

L'arrêté du 18 juillet 1985 relatif aux dispositifs antidérapants équipant les pneumatiques (J.O. du 4 septembre 1985) stipule que les Commissaires de la République peuvent accorder des dérogations à certains véhicules de plus de 3,5 tonnes, en particulier ceux assurant la viabilité hivernale.

Les caractéristiques techniques (dimension et poids des clous, dépassement du pneumatique, nombre et disposition des clous) décrites dans l'article 4 ne sont pas imposables à nos engins d'intervention.

5 - LE CAS DES TRAVERSES D'AGGLOMERATION

5.1 Jurisprudence en matière de "plaques de glace"

Le Conseil d'Etat a précisé à diverses reprises que le propriétaire de la voie, auquel incombe l'entretien, est la collectivité responsable à l'intérieur des agglomérations (cf. 2.3 ci-dessus).

Cette collectivité dispose d'un recours contre le propriétaire de l'ouvrage dont le fonctionnement défectueux a entraîné l'apparition de la plaque de glace ou contre le maire qui a commis une faute lourde dans l'exercice de ses pouvoirs de police.

Elle a d'abord intérêt à l'appeler en garantie dans l'action engagée par la victime.

Le défaut de signalisation provisoire est considéré par le Conseil d'Etat comme une faute lourde dans l'exercice des pouvoirs de police du maire.

En outre la commune peut être déclarée directement responsable en cas de plaque de glace due à l'obstruction d'un caniveau par des feuilles mortes.

5.2 Responsabilité du traitement hivernal des chaussées

Sur le plan juridique, la jurisprudence n'a pas eu, à notre connaissance, à statuer sur cette question.

Sur le plan législatif, le code des Communes en son article L 131.2 indique que la police municipale englobe tout ce qui intéresse la commodité de passage dans les rues, places et voies publiques, ce qui

comprend le nettoiement ; le déneigement semble bien faire partie du nettoiement.

Dans la pratique, résultant de situations anciennes souvent optimisées eu égard aux moyens disponibles et aux circuits de traitement, tous les cas de figure se rencontrent (DDE traitant toutes les voies de la commune, les RN et les CD, uniquement les RN, aucune voie – intervention à titre gracieux le plus souvent, en réciprocité quelquefois, payante suivant une convention dans quelques rares cas).

Compte tenu du flou juridique et législatif existant, il est important de pérenniser les situations existantes à travers une généralisation des conventions passées entre nos services et les municipalités.

Cette solution, outre le fait qu'elle fixe les relations actuelles, clarifie les rapports financiers entre les partenaires et le partage de leurs responsabilités (par exemple dégagement des caniveaux, trottoirs et accès, des bouches à incendie... à la charge des communes – recours des riverains en cas de dégâts (cf. 3.3 ci-dessus) auprès de la commune...).

6 - REMARQUES FINALES

L'imprécision des textes législatifs en la matière soumet le service hivernal à l'évolution jurisprudentielle traduisant l'évolution d'une société.

Nous devons nous tenir informé de cette évolution dont il n'est pas sûr qu'elle aille dans un sens favorable, du moins pour les services d'exploitation.

Nous devons aussi intervenir auprès des agents judiciaires du Trésor pour leur demander de faire appel dans des jugements anormalement en notre défaveur, même si les sommes en jeu sont dérisoires.

On se reportera en particulier au guide pédagogique "Verglas Mode d'Emploi" pour une judicieuse exploitation des panneaux "A4 Verglas".

Sans pour autant paralyser toute initiative, nous devons intégrer cette contrainte juridique dans nos réflexions d'organisation : clarté des objectifs – rigueur des exécutions – capacité d'explication et d'information – capacité de rendre compte, sont pour nous des atouts très importants.

T.P. 370 — 29 juillet 1953

ARRÊTÉ-TYPE

salage, sablage

Art. 1er. – Dans les sections de route en cours de sablage, les matériels ou véhicules effectuant des opérations de sablage sont autorisés à circuler dans l'axe de la chaussée. Dans ce cas la vitesse de déplacement de tels matériels est limitée à 20 km/h.

Art. 2. – Dans les sections de routes en cours de sablage, il est interdit aux véhicules de dépasser ou de croiser un appareil ou véhicule de sablage sans y avoir obtenu au préalable l'autorisation de le faire par un signe du chef de chantier ou du conducteur du camion-sableur.

Art. 3. – Dans les mêmes sections, la vitesse de tout véhicule devra être réduite à   km/h lors du croisement ou du dépassement d'un camion-sableur en opération.

Art. 4. – Les véhicules ou matériels effectuant des travaux de sablage devront comporter outre les dispositifs d'éclairage et de signalisation réglementaires, les dispositifs de signalisation suivants :

– de jour, des fanions rouges à l'avant et à l'arrière à l'extrémité de la largeur, hors tout des engins ;

– de nuit, des feux clignotants émettant une lumière orange vers l'avant, rouge vers l'arrière et placés aux limites extrêmes du gabarit de véhicules de manière à être entièrement visibles pour les usagers ;

– en toutes circonstances un panneau apposé à l'avant et un panneau apposé à l'arrière desdits véhicules et portant l'inscription DANGER-SABLAGE tracée en gros caractères noirs sur fond blanc.

T.P. 1073 — 10 décembre 1954

ARRÊTÉ-TYPE

déneigement

Art. 1er. – Sur les sections de routes en cours de déneigement, les véhicules doivent toujours laisser libre passage au matériel de déneigement.

Il leur est interdit de dépasser un appareil chasse-neige en cours de travail sans avoir obtenu du chef de chantier l'autorisation de le faire.

Art. 2. – Dans les sections de routes en cours de déneigement, le chantier de déneigement pourra indifféremment occuper la droite, la gauche ou le centre de la route dans le sens de son déplacement même dans les cas où le chantier ne peut être localisé par les panneaux prévus à cet effet.

Art. 3. – Dans les mêmes sections, la vitesse d'un véhicule ne devra pas dépasser   km/h dans les parties de route où la visibilité est bonne et   km/h dans les parties où la visibilité est défectueuse.

En outre les limites de vitesse fixées par l'arrêté ministériel du 23 septembre 1954 pour les véhicules automobiles dont le poids total en charge, remorques comprises, est supérieur à 10 tonnes sont respectivement réduites à :

(Dans les parties de routes où la visibilité est bonne.)

(Dans les parties de toutes où la visibilité est défectueuse.)

BIBLIOGRAPHIE

- Responsabilité de l'Administration et des agents de l'Administration à l'occasion de l'exécution des travaux publics routiers. CIFP Clermont-Ferrand, février 1978.
- Dossier de documentation sur le contentieux des dommages de travaux publics, CGPC, 1983.
- Fichier support des réflexions sur le Service Hivernal, GAN, 1984.
- Rapport de l'inspection générale pour le Service Hivernal, CGPC, 1985.
- Le contentieux relatif à l'exécution du Service Hivernal, CGPC, 1987.
- Verglas Mode d'Emploi, guide pédagogique, SETRA, 1989.

Cette note a été rédigée par :

J.-J. ROUSSEL - CETE de l'Est - Division Terrassements - Chaussées
1, boulevard de la Solidarité - BP 5230 - 57076 METZ CEDEX - Tél. (16) 87.20.46.34

S.E.T.R.A., 46, Avenue Aristide-Briand, 92223 BAGNEUX - France
Tél. (1) 42.31.31.31 - Télex : 260763 SETRA BAGNX
Renseignements techniques : D. GELIN - S.E.T.R.A. - C.S.T.R. - Tél. (1) 42.31.31.30
Bureau de vente : Tél. (1) 42.31.31.55 - (1) 42.31.31.53 - Référence du document : **E 9103**
Classification thématique au catalogue des publications du SETRA : **B99**